

Schriftenreihe  
Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft

Jonas Brügmann

# Die Rechtsstellung des Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union



**Nomos**

**Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft**  
Herausgegeben von

Prof. em. Dr. jur. Dr. h.c. Jürgen Schwarze,  
Direktor des Europa-Instituts Freiburg e.V.,  
Universität Freiburg

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Band 404

Jonas Brügmann

# Die Rechtsstellung des Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union



**Nomos**

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der FAZIT-Stiftung und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2022

1. Auflage 2023

© Jonas Brügmann

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1456-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-1993-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748919933>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Diese Arbeit wurde 2022 von der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg als Dissertation angenommen und befindet sich auf dem Stand vom November 2022.

Der größte Dank gilt meinem Doktorvater Professor Dr. Armin Hatje für seine akademische Expertise, wertvollen Rat und persönliche Unterstützung. Herrn Professor Dr. Kotzur danke ich für die wissenschaftliche Betreuung als Zweitgutachter.

Ich danke zudem der ehemaligen Generalanwältin Professorin Dr. Verica Trstenjak, die mir unkompliziert und aufschlussreich als Gesprächspartnerin zur Verfügung stand. Ebenso gebührt mein Dank dem Référendaire am Gerichtshof Dr. Werner-Miguel Kühn, der mir ebenso offen, ausgiebig und bemüht Rede und Antwort stand.

Im Übrigen gebührt vielen Weiteren aufrichtiger Dank für ihre verschiedenen Beiträge zum Gelingen dieses Projekts, von denen einige an dieser Stelle genannt werden sollen.

Zunächst danke ich meiner Mutter, Angelika Brügmann, die aufopferungsvoll hinter mir stand und mich stets ermutigt, meine beruflichen Träume zu verfolgen. Ebenso danke ich von ganzem Herzen meiner Lebensgefährtin Brunella Starost für ihre liebevolle Rückendeckung, ihr Verständnis und ihr stets offenes Ohr.

Außerdem danke ich meinen (ehemaligen) Kollegen und Kolleginnen am Lehrstuhl von Prof. Hatje für hilfreiche Anregungen und ein tägliches Arbeitsumfeld, das ich mir besser nicht hätte wünschen können, wobei Dr. Mathias Honer, Sarah Geiger, Georg Joecker sowie Clarissa Barth besonders zu nennen sind. Ferner danke ich Karola Werner-Schmidt-Dietrich, die das Manuskript Korrektur gelesen hat.

Abschließend danke ich der FAZIT-Stiftung sowie dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, die jeweils die Veröffentlichung dieses Werkes anteilig finanziert haben.

Hamburg, Oktober 2023

*Jonas Brügmann*



# Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einführung	19
A. Einleitung	19
B. Entstehungsgeschichte	21
I. Schrittweise Kodifizierung	22
II. Generalanwalt als Ergebnis der Verhandlungen in Paris	22
III. Der <i>Commissaire du gouvernement</i> als aktuelles Vorbild für den Generalanwalt?	25
C. Rechtsquellen	28
I. Primärrecht	28
II. Sekundärrecht	29
1. Verfahrensordnung und weitere Verordnungen	29
2. Beamtenstatut	30
III. Verhaltenskodex	31
1. Wortlaut	31
2. Systematik	32
3. Sinn und Zweck	32
4. Ermächtigungsgrundlage	34
5. Die Rechtsnatur des Verhaltenskodex	35
Kapitel 2: Ernennung und Beendigung des Amtes	37
A. Die Amtseinführung	37
I. Anzahl der Generalanwälte	37
II. Berufungsverfahren	38
1. Vorschlag eines Mitgliedstaates	39
a) Politische Übereinkunft	39
b) Nationale Auswahlverfahren	40
2. Stellungnahme des Bewerberprüfungsausschusses	43
a) Zusammensetzung des 255-Ausschusses	43
b) Verfahren der erstmaligen Prüfung eines Bewerbers	44
c) Besonderheiten der Prüfung eines bereits amtierenden Generalanwalts	47
3. Ernennung	49

## Inhaltsverzeichnis

4. Amtsantritt	50
III. Auswahlkriterien	53
1. Unabhängigkeit	53
2. Juristische Qualifikation	54
a) Anforderungen auf Unionsebene	55
aa) Voraussetzungen für die höchsten richterlichen Ämter	55
bb) Juristen von anerkannt hevorragender Befähigung	56
b) Anforderungen des deutschen Rechts	58
3. Kriterien des 255-Ausschusses	59
a) Konkretisierung oder ergänzende Kriterien?	59
b) Fachkompetenz	60
c) Berufserfahrung	61
aa) Umfang der Berufserfahrung	62
bb) Einzubeziehende Berufserfahrung	62
cc) Berufserfahrung als Referent	63
d) Fähigkeit, die richterlichen Pflichten zu erfüllen	64
e) Gewähr für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	66
f) Sprachkenntnisse und internationales Umfeld	67
4. Diversität	68
IV. Bedeutung der Auswahl für die Rechtsstellung des Generalanwalts	70
V. Zugang zu den Stellungnahmen des 255-Ausschusses	71
1. Veröffentlichung der 255-Stellungnahmen	72
2. Anspruch auf pauschalen Zugang zu allen Stellungnahmen	73
a) Bestimmung des Anspruchsgegners	73
b) Vorliegen personenbezogener Daten	74
c) Öffentliches Interesse an den Stellungnahmen	75
aa) Kontrolle durch die Öffentlichkeit	75
bb) Vorbildfunktion für nationale Auswahlverfahren	78
d) Verhältnismäßigkeit	79
aa) Schutzwürdigkeit der Privatsphäre	80
bb) Funktionsfähigkeit des Auswahlverfahrens	83
e) Zwischenergebnis	86
3. Zugang des Bewerbers zu jeweiliger Stellungnahme	87
4. Zusammenfassung	88

VI. Zwischenergebnis	89
B. Die Beendigung des Amtes	89
I. Amtszeit	89
II. Rücktritt und Tod	91
III. Amtsenthebung	93
IV. Austritt eines Mitgliedstaates	94
V. Pflichten nach Ende der Amtszeit	95
1. Integrität, Würde, Loyalität und Diskretion	95
2. Mitwirkung an Rechtssachen	97
3. Sonstige wirtschaftliche Aktivität	99
4. Durchsetzung	100
C. Der Fall Sharpston	101
I. Das Vorgeschehen	101
1. Politische Schlüsse der Mitgliedstaaten aus dem Brexit	101
2. Klageerhebung vor dem Gericht und einstweilige Anordnung	103
3. Rechtsmittel beim Gerichtshof im einstweiligen Rechtsschutz	104
4. Hauptsacheentscheidung des Gerichts	106
II. Die Rechtsmittelentscheidung des Gerichtshofs	107
1. Gerichtliche Überprüfbarkeit mitgliedstaatlicher Entscheidungen	108
2. Zurechnung zum Rat	109
3. Folgen des Austritts eines Mitgliedstaats	110
4. Prozessrechtliche Revisionsgründe	111
III. Vereinbarkeit mit der Rechtsstellung des Generalanwalts	112
1. Keine Amtsenthebung durch Beschluss der Mitgliedstaaten	113
2. Mandatsende als unmittelbare Austrittsfolge nach Art. 50 Abs. 3 EUV	114
a) Verbindung zum Mitgliedstaat kraft Art. 19 Abs. 2 EUV	114
b) Koppelung durch politische Vereinbarung	116
c) Gleichstellung der Unabhängigkeit von Richter und Generalanwalt?	117
d) Rechtsfolgen der 38. Erklärung zum Vertrag von Lissabon	118
e) Die Präambel des Austrittsabkommens	120

## Inhaltsverzeichnis

f) Zwischenergebnis	122
3. Abschließende Gründe für das Ende der Dienstzeit?	122
4. Schlussfolgerung	123
IV. Rechtsschutz eines Bewerbers	124
1. Nichtigkeitsklage	125
a) Stellungnahme des 255-Ausschusses	125
b) Akte der Regierungskonferenz	126
aa) Parteifähigkeit	127
(1) Auslegung des Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV	127
(a) Wortlaut	128
(b) Wille der Vertragsstaaten	129
(c) Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union	130
(d) Gegenüberstellung	132
(2) Zurechnung zum Rat	133
(3) Sonderfall: Feststellung einer Vakanz	134
(4) Zwischenergebnis	134
bb) Rechtswirkung gegenüber Dritten	135
c) Zwischenergebnis	137
2. Weitere Klagearten	138
a) Untätigkeits- oder Nichtigkeitsklagen	138
b) Vertragsverletzungsverfahren	139
3. Rechtsverletzung	140
4. Folgen der justizfreien Generalanwaltsernennung	140
5. Begrenzte gerichtliche Überprüfung als Weg für die Zukunft?	142
V. Fazit	144
 Kapitel 3: Rechtsstellung	147
A. Dienstrechtliche Stellung	147
I. Residenzpflicht	147
II. Besoldung	148
1. Grundgehalt	148
2. Entschädigungen und Zulagen	149
a) Residenzzulage	149
b) Aufwandsentschädigungen	150
c) Dienstreisekosten	151
d) Weitere Fürsorgeleistungen	151

e) Besteuerung von Gehalt, Zulagen und Entschädigungen	152
3. Zahlungen nach Ende der Amtszeit	153
a) Übergangsgeld	153
b) Ruhegehalt	154
4. Sozialleistungen	154
a) Dienstunfähigkeit	154
b) Krankheitsfürsorge	155
c) Hinterbliebenenfürsorge	156
III. Arbeitszeiten	158
IV. Urlaubsansprüche	159
V. Beistandspflicht	162
VI. Nebentätigkeitsverbot und Erlaubnispflicht	163
1. Ziele	163
a) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	163
b) Verfügbarkeit	164
c) Ansehen	164
2. Abgestufte Zulässigkeit von Nebentätigkeiten	165
a) Politische Nebentätigkeiten	165
b) Sonstige Nebentätigkeiten und Berufstätigkeiten	166
aa) Berufstätigkeiten	166
bb) Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Amtsausübung	167
cc) Unentgeltliche Tätigkeiten	168
dd) Autorentätigkeiten	169
3. Zurückhaltung bei Tätigkeits- und Vorteilsannahme	169
4. Kontrolle über Einhaltung der Nebentätigkeitsregelungen	170
5. Zwischenergebnis	172
VII. Immunität und Vorrechte	172
1. Telos der Immunität der Generalanwälte	173
2. Sachlicher Umfang	174
a) Umfasste Handlungen	174
aa) Privilegierung dienstlicher Handlungen	174
(1) Vergleich mit Immunitäten außerhalb des Gerichtshofs	175
(2) Schutz des Ansehens des Gerichtshofs	176

## Inhaltsverzeichnis

bb) Schutz auch privater Handlungen	177
(1) Wortlaut und Systematik	177
(2) Erforderlichkeit privater Immunität	178
(3) Erhöhte Schutzbedürftigkeit als Unionsbeamte und internationale Richter	179
cc) Zwischenergebnis	181
b) Betroffene Gerichtsbarkeiten	181
3. Zeitlicher Umfang	182
4. Aufhebung	183
5. Sonstige Befreiungen und Vorrechte	186
6. Schlussfolgerung für Rechtsstellung des Generalanwalts	187
VIII. Amtshaftung	187
1. Grundlagen der Amtshaftung	188
2. Haftung für Verfahrensverzögerung	188
3. Haftung für Inhalte der Schlussanträge	189
4. Anspruchsgegner	190
IX. Zusammenfassung	190
B. Institutionelle Einbindung in den Gerichtshof	191
I. Das Kabinett des Generalanwalts	191
1. Planstellen der Kabinette	192
2. Auswahl und Einstellung	193
3. Organisation und Arbeitsweise	196
II. Der Erste Generalanwalt	197
1. Wahl des Ersten Generalanwalts	198
2. Aufgaben des Ersten Generalanwalts	199
a) Verteilung der Rechtssachen	199
b) Überprüfung von Urteilen des Gerichts der Europäischen Union	202
III. Keine Beteiligung an Wahl des Präsidenten	202
IV. Der Generalanwalt am Gericht der Europäischen Union	205
V. Dimensionen der Mitgliedschaft am Gerichtshof	208
1. Organisatorische Mitgliedschaft	208
2. Institutionell-Funktionelle Mitgliedschaft	209
VI. Rangverhältnis zu den Richtern	211
C. Der Generalanwalt als Europäischer Beamter?	212
I. Beamtenähnlichkeit	213
1. Loyalitäts- und Treuepflicht	213
2. Fürsorgepflicht	215

3. Alimentationsprinzip	218
4. Einseitige Gestaltung des Rechtsverhältnisses	220
II. Unterschiede zum Status des Beamten	221
1. Weisungsgebundenheit	221
2. Disziplinarrecht	222
3. Amtseinsetzung und Amtsende	222
4. Laufbahn	223
III. Vergleich zum Richterstatus	223
IV. Schlussfolgerungen	224
1. Der Generalanwalt als Wahlbeamter?	225
a) Irreführende Überbetonung der Wahl	225
b) Unterbetonung der Unabhängigkeit	227
2. Weitere Kategoriebegriffe	227
3. Bezugnahme zum Richteramt	229
4. Eigener Kategoriebegriff	230
 Kapitel 4: Kompetenzen und Funktionen	231
A. Pflichten bei der Amtsausübung	231
I. Unabhängigkeit	231
II. Unparteilichkeit	234
1. Ausschluss wegen Befangenheit	236
a) Verfahren	236
b) Vorliegen von Befangenheit i.S.d. Art. 18 Abs. 2 EuGH-Satzung	238
c) Rechtsschutz der Parteien	241
aa) Umkehrschluss aus Art. 18 Abs. 4 EuGH- Satzung	242
bb) Sinn und Zweck	243
cc) Schlussfolgerung	244
2. Pro-europäische Integrationsagenda	244
3. Zusammenfassung	247
III. Der Generalanwalt und sein Heimatstaat	247
1. Das Spannungsfeld	248
2. Vorbeugung im Rahmen der Verteilung von Rechtssachen	251
3. Faktische Auswirkungen	252
a) Empirische Untersuchung	252
b) Rechtstradition oder Regierungseinfluss?	255

## Inhaltsverzeichnis

4. Fazit	256
IV. Pflichten nach dem Verhaltenskodex	257
V. Zusammenfassung	259
B. Befugnisse	259
I. Fragerecht in mündlicher Verhandlung	260
II. Stellung von Schlussanträgen	260
1. Inhalt	261
a) Aufbau	261
aa) Vorabentscheidungsverfahren	262
(1) Einleitung	262
(2) Rechtlicher Rahmen	262
(3) Die Fakten des Ausgangsverfahrens	264
(4) Verfahren vor dem Gerichtshof	265
(5) Rechtliche Würdigung	265
(6) Ergebnis	266
bb) Vertragsverletzungsverfahren	266
cc) Nichtigkeitsklage	267
dd) Rechtsmittel gegen Entscheidungen über Nichtigkeitsklagen	268
ee) Zusammenfassung	268
b) Prüfungsmaßstab	269
aa) Erweiterte Prüfung	270
bb) Begrenzte Prüfung	272
c) Umfang	273
d) Juristische Methodik	275
e) Zusammenfassung	278
2. Sprache	279
3. Stil	282
4. Ausarbeitungsprozess	284
5. Verlesung	288
a) Praxis	288
b) Erforderlichkeit	290
6. Veröffentlichung	294
7. Verzicht auf Schlussanträge	295
a) Voraussetzungen für den Verzicht auf Schlussanträge	295
aa) Wortlaut	296
bb) Systematik	296

cc) Sinn und Zweck	296
(1) Erhalt des Anwendungsbereiches	296
(2) Verfahrensbeschleunigung unter Funktionswahrung	297
dd) Entstehungsgeschichte	298
ee) Schlussfolgerungen	299
ff) Beurteilungsspielraum	300
b) Stellung der Parteien und Begründungspflicht	302
c) Verfahren	303
d) Praxis	304
8. Schlussanträge in Gutachtenverfahren	305
9. Erwiderung auf Schlussanträge	307
a) Beurteilungsmaßstab	307
b) Rechtsprechungspraxis	310
aa) Vermeulen (EGMR)	310
bb) EMESA Sugar (EuGH)	312
cc) Kokkelvisserij (EGMR)	313
dd) Kress (EGMR)	314
ee) Kaba II (EuGH)	317
c) Die „Gretchenfrage“	320
aa) Objektive Stellung des Generalanwalts	320
bb) Wertung aus der Laienperspektive	322
cc) Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens	323
(1) Voraussetzungen für die Wiedereröffnung	323
(2) Verfahrensverlängerung durch Antworten auf die Schlussanträge	324
(3) Vorabentscheidungsverfahren	325
dd) Teilnahme an Urteilsberatungen	326
d) Fazit	327
III. Rolle des Generalanwalts in Eilverfahren	328
1. Abgabe von Stellungnahmen	328
2. Form und Veröffentlichung der Stellungnahmen	330
IV. Äußerungsrechte im Verfahrenslauf	333
C. Funktionen	334
I. Berücksichtigung der Schlussanträge in der Urteilsfindung	335
1. Ausgangspunkt für die Urteilsberatungen	335
2. Potenzieller Nutzen für Urteilsfindung	338
a) Arbeitsentlastung	339

## Inhaltsverzeichnis

b)	Qualitätserhöhung	340
3.	Tatsächlicher Einfluss auf die Urteile	343
a)	Inhaltliche Übereinstimmung	343
b)	Unmöglichkeit der quantifizierten Einflussmessung	346
aa)	Fehleranfällige Datenlage	347
bb)	Kausalitätsnachweis	348
c)	Ausdrückliche Verweise	350
aa)	Verweisdichte	350
bb)	Aussagekraft der Verweisstatistiken	351
d)	Einzelfallbetrachtung	353
e)	Zusammenfassung	356
4.	Faktoren für den Einfluss auf die Urteilsberatungen	357
a)	Ermittelte Faktoren	357
b)	Schlussfolgerungen für die Rechtsstellung des Generalanwalts	358
5.	Vernetzungsgebot	360
a)	Begründungspflicht	361
b)	Gewährleistung der Generalanwaltsfunktionen	362
c)	Überprüfung der Beachtung der Schlussanträge	364
d)	Zusammenfassung	365
6.	Stärkung des Einflusses der Generalanwälte	365
7.	Zusammenfassung	367
II.	Weiterentwicklung des Unionsrechts	368
1.	Vorteil gegenüber Urteilen	369
2.	Bedeutung für die Europarechtswissenschaft	372
3.	Erforderlichkeit	373
4.	Schaden durch Individualismus	375
III.	Verständnishilfe	376
1.	Bedeutung der Verständlichkeit der Rechtsprechung	377
2.	Erläuterung durch die Schlussanträge	379
3.	Grenzen der Erläuterung durch den Generalanwalt	381
4.	Zwischenergebnis	383
IV.	Abweichendes Votum	383
1.	Sinn und Zweck abweichender Voten	383
2.	Schlussanträge als unionsrechtliche abweichende Voten	385
V.	„Erste Instanz“	388
1.	Rechtsschutz des Einzelnen	389
2.	Entlastung des Gerichtshofs	391

3. Zusammenfassung	391
VI. Befruchtung der Schlussanträge untereinander	392
VII. Zusammenfassung	392
 Kapitel 5: Rechtsschutz des Generalanwalts	395
A. Entscheidungen durch Richter und Generalanwälte	395
I. Verfahrensbezogene Maßnahmen	396
II. Interne Angelegenheiten von Generalversammlung und Plenum	397
III. Präsidialentscheidungen	397
IV. Rechtlich unerhebliches Fehlverhalten	398
V. Grundrechtsverletzung durch fehlenden Rechtsschutz	399
B. Entscheidungen durch die Verwaltung des Gerichtshofs	400
I. Anwendungsbereich des beamtenrechtlichen Rechtsschutzes	401
II. Analoge Anwendung der Art. 90 ff. BSt	402
1. Planwidrige Regelungslücke	402
2. Vergleichbare Interessenlage	404
III. Besonderheiten des Beamtenrechtsschutzes	405
1. Das Vorverfahren	405
2. Klagegegner	407
3. Die Anstellungsbehörde des Generalanwalts	409
4. Richter in eigener Sache?	410
5. Folgeverfahren	411
C. Verweigerte Nebentätigkeitserlaubnis	411
D. Zusammenfassung	413
 Kapitel 6: Reformbedarf	415
A. Grundlegende Reform zur Verfahrensbeschleunigung	415
I. Das Problem der Verfahrensdauer	415
II. Abschaffung des Generalanwalts?	417
III. Ersatz für die Schlussanträge	418
1. Richterliche Sondervoten	418
2. Nachträgliche Stellungnahmen	418
3. Ad-hoc-Generalanwälte	420
4. Zwischenergebnis	420

## *Inhaltsverzeichnis*

IV. Schonender Ausgleich durch Verzicht auf Schlussanträge im Einzelfall	421
V. Fazit	422
B. Ernennungsverfahren und Amtszeit	423
I. Demokratisierung des unionalen Ernennungsverfahrens	423
1. Rolle der nationalen Parlamente	424
2. Ernennung durch das Europäische Parlament	425
3. Zweifel an einer Beteiligung des Europäischen Parlaments	426
4. Ernennung durch den Rat	428
5. Zwischenergebnis	429
II. Die Rolle der Mitgliedstaaten	429
1. Das Problem der Unabhängigkeit	429
2. Die Kontinuität am Gerichtshof	430
3. Das Bedürfnis häufiger Rotation	431
4. Eine Frage der Macht	433
5. Weggabelung	434
a) Beibehaltung der politischen Praxis	435
b) Abkehr von der bisherigen politischen Praxis	436
III. Politische Machtverlagerung auf parlamentarische Fraktionen	438
IV. Die Beteiligung des 255-Ausschusses	440
1. Hindernisse einer erweiterten Rolle des 255- Ausschusses	441
2. Aufsicht über den 255-Ausschuss	442
V. Zusammenfassung	443
Kapitel 7: Ergebnisse	445
A. Beginn und Ende der Amtstätigkeit	445
B. Dienstrechtliche Stellung	446
C. Institutionelle Stellung	447
D. Reformvorschläge	450
E. Fazit	451
Literaturverzeichnis	453